



Les actions militaro-humanitaires

Vrais problèmes et faux débats

Françoise Bouchet-Saulnier

Conférence donnée en mai 2001 à l'école militaire de Saint-Cyr Coëtquidan, lors d'un colloque sur « le droit international humanitaire et les forces armées »

Document en provenance du site internet de Médecins Sans Frontières

<http://www.msf.fr>

Tous droits de reproduction et/ou de diffusion, totale ou partielle, sous quelque forme que ce soit, réservés pour tous pays, sauf autorisation préalable et écrite de l'auteur et/ou de Médecins Sans Frontières et/ou de la publication d'origine. Toute mise en réseau, même partielle, interdite.

Les actions militaro-humanitaires : Vrais problèmes et faux débats

Intervenant : Madame Bouchet-Saulnier, Directeur juridique de Médecins Sans Frontières.

En 1999, Médecins Sans Frontières, a reçu le prix Nobel de la Paix.

Madame Bouchet-Saulnier est Directeur juridique de Médecins sans Frontières et Directeur de recherche à la Fondation Médecins sans Frontières.

Madame Françoise Bouchet-Saulnier a écrit plusieurs ouvrages et articles sur les questions de l'action et du droit humanitaires et de la justice internationale. Elle est l'auteur notamment du « Dictionnaire pratique du droit humanitaire »¹, d'un livre sur le Rwanda qui porte le titre évocateur de « Maudits soient les yeux fermés »² et d'un troisième « Une justice internationale pour l'ex-Yougoslavie, mode d'emploi du Tribunal pénal international de La Haye »³.

Durant les dix dernières années, les actions dites "militaro-humanitaires" ont connu un très grand développement dans le cadre notamment des opérations de l'ONU pour le maintien de la paix. Ces opérations manifestent une évolution de la mission confiée aux forces armées nationales dans le cadre d'opérations internationales. En 1988, les Casques bleus de l'Onu ont reçu le prix Nobel de la paix. Leurs missions étaient à l'époque surtout caractérisées par l'interposition et la garantie des cessez-le-feu. Dans la décennie suivante, leurs missions ont été élargies à de nombreuses composantes humanitaires. Cette évolution a modifié le contexte des interventions humanitaires. Les militaires et les humanitaires se sont ainsi trouvés côte à côte sur de nombreux terrains de crises. Le mariage entre les forces des Nations unies et les organisations humanitaires, qui pouvait sembler logique et normal à l'opinion publique, n'a pas toujours été très heureux. Ce « côte à côte » s'est parfois transformé en face à face, en confrontation.

¹ Dictionnaire pratique du Droit humanitaire, la Découverte, Paris, 2000, 492p.

² Maudits soient les yeux fermés, Françoise Bouchet-Saulnier et Frédéric Laffont, Jean-claude Lattes. Paris 1995, 296p.

³ Collectif L'Harmattan, Paris, 1994, 129p.

Les motifs des critiques émises par les Organisations humanitaires contre ces opérations militaro-humanitaires n'ont pas été entendus et compris pour leur vraie valeur. Ils ont souvent été caricaturés comme expression d'un antimilitarisme prétendu naturel des ONG ou d'une défense corporatiste de ces ONG confrontées à l'efficacité des armées dans le domaine humanitaire.

Le dialogue entre humanitaire et militaire est indispensable et inévitable. Il constitue une donnée constante de l'activité sur les terrains de crise. Mais ce dialogue ne peut se satisfaire de caricatures, de réactions épidermiques ou de querelles de personnes. La contestation lancée dès le début du conflit en Bosnie par certaines ONG, dont MSF, contre certains aspects des opérations militaro-humanitaires s'adresse à ceux qui dans les gouvernements et à l'ONU ont conçu et organisé ces missions, c'est-à-dire dans tous les cas aux responsables politiques des instances nationales et internationales. C'est donc à tort, ou parfois sciemment, pour éviter de répondre aux vraies questions posées par les ONG sur la protection des populations, que certains font semblant de voir dans cette contestation une injure à l'honneur et au dévouement des forces armées et aux militaires morts ou blessés dans ces opérations.

1- La dangereuse ambiguïté des actions militaro-humanitaires.

Ce qui a conduit notamment Médecins Sans Frontières, mais aussi d'autres ONG, à contester les actions militaro-humanitaires dès le début de la guerre de Bosnie, ne tenait pas à des réactions épidermiques ou à des querelles de personnes entre Bernard Kouchner et ses successeurs dans les ONG, mais à des différends sur le fond, essentiels, qui méritent vraiment d'être considérés dans leur dimension intellectuelle, surtout au regard de leur coût humain en termes de protection des populations.

Car quelle que soit la lecture que l'on fasse des déploiements militaro-humanitaires des dix dernières années, force est de constater que leur bilan est mitigé au regard des objectifs affichés qui concernaient la protection des populations en danger.

Au Rwanda, un génocide a été perpétré malgré la présence des forces armées des Nations unies, y compris des contingents français. En Bosnie, la FORPRONU a été placée en position d'observateur de la purification ethnique et des massacres. Cette

guerre a coûté la vie a de nombreux soldats de l'ONU, au premier rang desquels les Français, sans pour autant que la population civile bosniaque ne soit protégée des massacres, y compris dans les zones de sécurité des Nations unies.

L'ensemble de ces considérations doit nous permettre de poser, sur la base des faits, un certain nombre de questions importantes qui concernent les missions des organisations humanitaires et des forces armées internationales au regard de la protection des populations en danger.

C'est sur la base des faits et non des discours que les organisations humanitaires souhaitent poser la question de la protection des populations en danger par les forces armées internationales. C'est sur la base de l'analyse des expériences passées que ces organisations qui sont par essence pragmatiques veulent esquisser les possibilités d'avenir dans ce domaine. La confusion entre le maintien de la paix et la protection des populations a coûté la vie à de très nombreuses victimes. Ce sont les composantes militaires et humaines de ces deux activités qui doivent être clarifiées pour permettre d'affiner les zones de complémentarité entre les acteurs militaires et humanitaires.

Au-delà de toute polémique, les relations entre le militaire et l'humanitaire doivent d'abord être replacées dans le cadre fixé par le droit international humanitaire. Le droit humanitaire applicable aux situations de conflits armés pose aux organisations humanitaires une exigence d'indépendance vis-à-vis des pouvoirs politiques et des forces militaires parties au conflit. Le Comité international de la Croix rouge est l'un des meilleurs avocats de cette indépendance voulue par le droit international.

Mais dans de nombreuses situations concrètes, il a été bien difficile de faire admettre l'existence d'une situation de conflit armé là où l'ONU prétendait maintenir la paix. De même a-t-il été difficile de savoir si les forces armées internationales étaient engagées militairement dans le conflit ou bien si elles restaient avant tout des observateurs neutres malgré l'autorisation qui leur était faite d'utiliser la force par la charte de l'ONU.

Les humanitaires ne revendiquent pas un monopole de l'assistance. Mais l'évolution des missions de maintien de la paix vers les concepts de rétablissement ou même

d'imposition de la paix a créé une véritable confusion sur le statut et la mission des forces internationales de maintien de la paix.

Les règles du recours à la force, le statut de combattant, voire de belligérant, de ces forces internationales ont largement influé sur leur capacité d'agir à la fois sur le plan humanitaire et militaire. Ces évolutions ont également influé sur la nature des relations entre ces forces armées internationales et les organisations humanitaires.

La réalité a donc été marquée par une perte des repères fixés par le droit humanitaire. Le droit humanitaire s'appuie pourtant sur une distinction a priori simple qui concerne la participation ou non à un conflit armé. En dehors d'un conflit armé, il n'y a bien sûr aucun problème à ce qu'une action humanitaire soit menée par des militaires qui disposent de moyens logistiques et humains adaptés pour faire face notamment aux conséquences humaines d'une catastrophe naturelle. Mais dès lors que les militaires se trouvent dans une situation de conflit armé, le droit humanitaire limite leur possibilité d'entreprendre des actions humanitaires.

Cette limitation est fondée sur plusieurs motifs :

- Tout d'abord la concentration de personnes civiles dans des installations gérées par des militaires risque de créer une confusion sur la nature civile ou militaire de ces installations et risque donc de mettre ces personnes civiles en danger en cas d'attaque par une autre partie au conflit. Il est donc toujours essentiel de préserver le caractère civil des secours, des lieux et des personnes que l'on cherche à protéger des effets des hostilités.

- D'autre part, quand le droit international prévoit que l'assistance humanitaire en période de conflit doit être neutre, il n'interdit pas aux forces armées de procéder à des actes humanitaires, mais il prend acte du fait que l'assistance aux victimes est une activité majeure qui ne doit pas être compromise par la poursuite d'autres activités tout aussi nécessaires. Or en période de conflit, quelles que soient les missions données aux militaires, il y aura toujours un moment où ils seront obligés de donner la priorité à des considérations autres qu'humanitaires pour remplir les diverses missions diplomatiques, politiques, militaires, ou de maintien de l'ordre qui leurs sont données, ou encore pour assurer leur propre défense.

La séparation des rôles prévue par le droit humanitaire repose donc d'abord sur son intelligence particulière des situations de conflit. Séparer les rôles c'est donner le maximum d'efficacité aux humanitaires de leur côté et aux militaires du leur.

L'histoire des opérations de maintien de la paix illustre bien le fait que la polémique n'a pas été inventée par les organisations humanitaires. Elle a été produite par le décalage entre l'objectif politiquement et médiatiquement affiché de ces opérations et leurs résultats en matière de protection des populations. Il faut pour s'en convaincre reprendre les cas les uns après les autres.

Dans les années 1990, le contexte politique international a changé, le rapport de force entre les grandes puissances détentrices du droit de veto au Conseil de sécurité est modifié. L'argument humanitaire constitue au sein du Conseil de sécurité un élément de consensus minimal qui permet de débloquent de nouvelles opérations de police internationale. C'est une vraie victoire diplomatique mais pas toujours une victoire pour les principes humanitaires de protection des populations.

Reprenons les grandes étapes de ces opérations les plus symboliques : Kurdistan irakien, Somalie, Bosnie, Rwanda.

1991, le Kurdistan. Cette première opération militaro-humanitaire est intervenue après la guerre du Golfe dans le contexte de ce que le président américain appelait le « Nouvel ordre mondial ». Quand l'exode des Kurdes irakiens a commencé, les autorités américaines ont commencé par dire « nous n'interviendrons pas... ». Mais les images de l'exode sont apparues à la télévision. Je me souviens qu'à l'époque, nous avions une mission exploratoire clandestine qui était rentrée en Irak et deux de nos médecins se sont retrouvés pris dans l'exode, bloqués dans les montagnes à la frontière avec la Turquie. Ils ont informé CNN de ce qui était en train de se passer. Le Docteur Marcel Roux a dit « c'est un génocide ». La pression de ces images a provoqué ce qu'on appelle le « do something syndrom » c'est à dire l'obligation de faire quelque chose pour répondre à la pression de l'opinion publique.

Il y a donc eu une intervention, à la frontière turque, des armées de la coalition qui avait conduit la guerre du Golfe. Cette intervention a permis de résoudre un énorme problème logistique mais également un énorme problème politique. En effet la Turquie ne voulait pas laisser les réfugiés Kurdes pénétrer sur son territoire et elle empêchait également l'accès des organisations humanitaires. La présence de centaines de milliers de kurdes irakiens en territoire turc posait certes des problèmes de droits de l'Homme et d'accès pour les organisations humanitaires, mais elle posait surtout des problèmes pour la paix et la sécurité internationale de la région.

Les organisations humanitaires ont été soulagées de cette intervention militaire parce qu'elle a permis de lever ponctuellement le blocage de la Turquie et de résoudre très rapidement un problème logistique énorme. Mais derrière son habillage humanitaire, l'objectif de cette opération consistait à faire rentrer tous les Kurdes en Irak le plus vite possible.

Ni l'Irak, ni la Turquie n'ont par la suite accepté le droit d'accès des organisations humanitaires auprès de ces populations qui continuent à vivre dans des conditions particulièrement difficiles.

Début 1992, en Somalie, les organisations humanitaires se trouvent confrontées à une famine qui n'intéresse ni le Programme alimentaire mondial, ni aucune grande agence de coopération. A cette époque, seuls le CICR, MSF, et l'UNICEF dans le sud, sont présents face à une situation de pénurie alimentaire gravissime qui tourne à la famine. Ces organisations sont confrontées à un double problème. Le premier concerne leur impossibilité à mobiliser les quantités de nourriture nécessaires pour répondre aux immenses besoins alimentaires. Le deuxième concerne leur difficulté à travailler dans un contexte d'insécurité aggravé par la pénurie alimentaire.

Les crises ont toujours une histoire et ne démarrent pas au moment où les caméras se mettent à fonctionner. Quand l'opération militaire internationale est finalement décidée, on est presque un an après le pic de la famine. Effectivement, il était important d'apporter de la nourriture, mais l'intervention qui arrive est décalée par rapport à son objectif humanitaire. . La plupart des victimes sont déjà mortes et la situation de sécurité est intenable.

Très vite, il y a une escalade de la violence entre les différents contingents nationaux de la force internationale et les chefs des différents clans politiques et militaires somaliens.

Sur le terrain, les différents contingents nationaux composant la force internationale ont chacun des doctrines d'intervention différentes, voire divergentes. Créée pour distribuer du riz aux affamés, l'opération internationale va, sous la pression des Américains, déclarer la guerre à l'un des chefs de clan somalien. L'intervention humanitaire s'est transformée en guerre ouverte, notamment après la capture et la mise à mort des soldats américains avec un enchaînement d'attaques et de

représailles. A la suite de ces événements, l'hôpital et la maison où travaillait MSF sont bombardés par les hélicoptères de l'ONU, causant morts et blessés. Une manifestation de rue est réprimée dans le sang. Les forces de l'ONU ont à l'époque nié être tenues au respect du droit humanitaire, même quand elles utilisaient la force. Elles ont depuis révisé cette position.

Pour justifier ce gigantesque dérapage, on a évoqué le fait que les manifestations de rue étaient en fait organisées par les clans somaliens qui se servaient de la foule comme bouclier. Mais il aurait également été important de se demander si l'ONU pouvait sous la seule bannière humanitaire recomposer les rapports de force politiques et militaires des clans somaliens et à quel prix ?

La leçon des échecs devrait être tirée pour éviter leur répétition. Mais dans la pratique il y a une réelle difficulté à débattre de certains épisodes douloureux du passé.

La Somalie est un cas intéressant car il concentre dès le début tous les problèmes qui vont continuer à apparaître : le glissement d'une intervention internationale à partir d'un mandat humanitaire vers un objectif politique ; la difficulté d'harmoniser les différences de doctrines d'intervention des divers contingents nationaux de l'ONU ; l'articulation entre la dimension terrestre et aérienne du dispositif onusien, l'articulation entre la mission de protection des populations et l'impératif de sécurité des soldats de l'ONU.

Ce sont tous ces éléments et dilemmes non résolus que l'on va retrouver à l'occasion de l'intervention de l'ONU en ex-Yougoslavie.

En 1991, je participais en tant que responsable juridique de MSF aux négociations pour l'évacuation des blessés de l'hôpital de la ville assiégée de Vukovar. Cette expérience

est déterminante pour comprendre les prises de position de MSF, qui pendant toute la guerre en Bosnie a refusé les escortes militaires de l'ONU.

A Vukovar, la négociation de l'évacuation des blessés de l'hôpital a été utilisée à notre insu, pour servir de gage à une autre négociation de caractère tout militaire, ayant pour but la libération et l'évacuation des soldats de la caserne de Zagreb. Nous n'étions pas au courant que les deux opérations avaient été liées par les

responsables militaires serbes et croates sous les auspices des observateurs militaires de l'Union européenne. Comme l'évacuation de la caserne de Zagreb se passait mal - les soldats voulaient partir avec leur armement - notre convoi de blessés a été dérouté vers un champ de mines entre les lignes de front. Notre convoi a été accidenté par des mines et nous avons eu des blessés graves parmi notre personnel. Mais surtout cet événement nous a empêchés de faire partir le deuxième convoi prévu qui devait emmener les 200 blessés restant dans l'hôpital. Quelques jours plus tard, au moment de la prise de la ville par les forces serbes, ces deux cents blessés ont été massacrés et jetés dans une fosse commune.

J'allais dire que Vukovar a, très clairement, prouvé pour nous la nécessité de séparer les mandats politico-militaires et les mandats humanitaires. En effet les forces de maintien de la paix déployées par l'ONU en ex-Yougoslavie avaient pour première mission le maintien de la paix et pour mission secondaire la protection des zones protégées et l'acheminement de l'aide humanitaire. Ces missions pouvaient dans un certain nombre de cas être complémentaires. Mais dans d'autres circonstances elles pouvaient aussi être contradictoires ou même incompatibles. Il est important de constater que chaque fois que cela s'est produit, c'est la mission politique de maintien de la paix qui a toujours été privilégiée et l'usage de la force a été refusé pour l'accomplissement de la mission humanitaire.

Pendant toute la guerre nous avons évité les escortes de la Forpronu pour circuler en Bosnie et nous n'avons pas eu plus de difficultés que ceux qui recouraient à ces escortes.

Le fait de lier le politico-militaire et l'humanitaire faisait prendre des risques nouveaux aux humanitaires, sans leur donner la garantie qu'il y aurait usage de la force pour imposer l'accès des secours aux victimes ou assurer leur défense contre les massacres.

Pendant toute la guerre en Bosnie, certaines organisations humanitaires, dont MSF, ont critiqué l'usage humanitaire des forces armées internationales. Mais les militaires ne doivent pas s'y tromper, ce n'est pas contre eux mais contre les décisions politiques qu'ils étaient chargés d'appliquer que nos critiques étaient tournées. Sous les apparences de sa générosité humanitaire, la communauté internationale cachait un choix politique inavouable et inavoué, celui de rester politiquement et militairement passive face aux crimes massifs qui étaient commis en Bosnie.

L'ensemble de ces contradictions a conduit, en Bosnie, au drame toujours non élucidé de Srebrenica. En 1995, 8000 civils bosniaques furent massacrés et 35 000 autres déportés par les forces serbes lors de leur attaque contre la zone de sécurité de Srebrenica. L'ONU, qui était censée protéger l'enclave et sa population, n'a à l'époque pris aucune mesure militaire ou politique pour contrer cette attaque ou protéger la population.

L'étude du cas de Srebrenica et du génocide au Rwanda sont pour nous indissociables de toute réflexion sérieuse sur le rôle des militaires dans l'action humanitaire.

MSF a insisté, au niveau du parlement français notamment, pour que des enquêtes nationales viennent compléter les rapports très diplomatiques rédigés par les Nations unies sur les drames de Srebrenica et du Rwanda.

Malheureusement, les enquêtes nationales et internationales ont du mal à éclaircir les circonstances réelles de ces drames, car on se heurte à la difficulté d'accéder à des archives qui sont recouvertes des multiples labels du secret des divers Etats et des organisations internationales concernées.

Dans le cas de Srebrenica, ces enquêtes illustrent cependant l'existence d'arbitrages tragiques entre les composantes humanitaires, politiques et militaires de la mission de la FORPRONU.

Monsieur Akashi, qui était représentant spécial de l'Onu en Bosnie à l'époque des faits, a bien présenté les ingrédients de ce drame en rappelant, devant le Parlement français, que la force des Nations unies qui était présente en Bosnie avait pour premier mandat l'obtention d'un accord de paix, pour deuxième mandat la protection des soldats déployés et enfin pour troisième priorité, l'action humanitaire et la protection des populations. Cela donne trois alinéas bien ordonnés sur le papier mais sur le terrain cela a conduit au massacre des civils.

En effet il serait faux de faire croire que ces trois missions sont indissociables comme les étages d'une fusée et qu'on passerait de l'une à l'autre comme on monte les marches d'un escalier ou comme on enfile les perles d'un collier. Il n'y a pas, dans les faits, de continuité entre ces objectifs. Si on les intègre dans une politique

de complémentarité, il faut assumer de dire clairement lesquels seront sacrifiés s'ils entrent en contradiction les uns avec les autres. Srebrenica a montré que celui qui a été sacrifié, c'est l'objectif de protection des populations. Pour tous ceux qui ne vivent pas sur le papier mais sur le terrain, le risque des politiques militaro-humanitaires intégrées n'est pas un risque théorique, il a déjà conduit à accepter la passivité militaire face au massacre. Médecins Sans Frontières était entré à Srebrenica en 1993 avec le Général Morillon et en est sorti en juillet 1995 avec le Colonel Karemmandans, le chef des Casques bleus hollandais. Nous avons partagé avec certains militaires notre abattement et notre incompréhension face à cet abandon. En effet, quand on cherche à comprendre pourquoi, pendant les dix jours de l'attaque serbe sur Srebrenica, aucun soutien militaire terrestre ou aérien n'a été donné au bataillon hollandais de l'ONU qui en faisait jour après jour la demande, on est obligé de se tourner vers un autre cadre d'explication que celui de dysfonctionnements administratifs, des pannes de fax, ou des erreurs de formulaires.

Or à Srebrenica, même si le mandat de l'ONU prévoyait la protection des populations et la défense de l'enclave, la décision de ne pas agir a été prise par l'ONU au nom de deux autres principes supérieurs : la non mise en danger du processus de paix et la sécurité des Casques bleus. Ce critère de non mise en danger du processus de paix mérite d'être examiné car c'est un concept qui échappe complètement à l'analyse et à la décision des militaires et des humanitaires. Mais ce critère conduit aujourd'hui à des questions sans réponses. Il faut rappeler que l'accord de paix de Dayton a été signé deux mois seulement après le massacre de Srebrenica et la disparition des enclaves de l'Est (Zepa, Srebrenica, Gorazde, etc.). La disparition de ces enclaves devait faciliter la signature de cet accord de paix. Mais dans quelle mesure ce facteur a-t-il été pris en compte par les responsables politiques de l'opération de maintien de la paix en Bosnie et par les pays membres du groupe de contact qui négociaient l'accord de paix. Dans quelle mesure ce facteur a-t-il pesé sur la décision de ces mêmes pays de ne pas défendre l'enclave ni sa population quand elle a été attaquée. Il appartient depuis toujours aux responsables politiques de fixer l'équation entre les sacrifices humains acceptables et l'obtention du bien supérieur que constitue la paix. Les opérations de maintien de la paix illustrent au niveau international la rudesse de tels calculs. Voilà pourquoi les organisations humanitaires ne peuvent pas subordonner leurs objectifs humanitaires

aux contraintes plus larges et pas toujours très humaines du maintien de la paix. Ces organisations doivent rester dans une relation critique nécessaire pour que le rapport de force militaire et politique respecte autant que possible les exigences de survie et d'humanité des populations.

Confrontés à l'analyse de la tragédie de Srebrenica, certains ne veulent y voir qu'un accident tragique, un exemple isolé qui n'aurait pas de signification ni de portée générale au regard de la protection des populations dans le cadre des opérations de maintien de la paix de l'ONU. Malheureusement, quelques mois seulement avant Srebrenica, en avril 1995, un autre massacre de civils de grande ampleur avait eu lieu dans une zone protégée par l'ONU au Rwanda. Ce drame a été partiellement occulté aux yeux de l'opinion publique, mais il a certainement inspiré les auteurs du massacre de Srebrenica qui y ont appris les faiblesses des dispositifs de l'ONU.

Kibeho constituait à l'époque une zone de sécurité protégée par des soldats de l'ONU. Il s'agissait d'un camp de personnes déplacées sur le site de l'ancienne zone turquoise. 250 soldats de la MINUAR gardent cette zone où il y a un très grand nombre de déplacés internes (ce qui reste de la population de la zone Turquoise). L'armée rwandaise qui estimait que ce camp était utilisé pour des infiltrations de son territoire par des éléments hostiles décide de démanteler ce camp. Au moins 6 000 personnes sont tuées au cours de l'attaque par l'armée rwandaise. Ce chiffre est établi au moment même des faits par les observateurs des droits de l'Homme de l'Onu et par les soldats de la MINUAR présents sur place, ainsi que par les organisations humanitaires elles aussi présentes sur les lieux. Le comptage manuel a été fait devant les humanitaires par les soldats australiens et zambiens de la MINUAR. Ils ont arrêté de compter à 6 000 morts. Les soldats de la MINUAR avaient un mandat de protection sur ces populations. Mais au lieu de s'interroger sur les raisons qui avaient empêché les soldats de l'ONU d'éviter ce massacre, les Etats et l'ONU ont décidé de créer une commission d'enquête conjointe avec le gouvernement rwandais. Cette commission a conclu quelques semaines plus tard à un bilan de 350 morts par accident.

Les raisons données par la hiérarchie de l'ONU pour taire ce massacre étaient des raisons nobles et supérieures : il ne fallait pas mettre en danger la réconciliation nationale au Rwanda.

A Kibeho, l'ONU et les Etats membres ont non seulement renoncé à la mission de protection des populations qu'ils avaient donnée à leurs soldats, mais ils ont également contribué à taire le massacre.

Les organisations humanitaires ne sont pas là pour juger les arbitrages politiques et militaires qui président à de telles décisions. Elles doivent pourtant rappeler que la spécificité de l'humanitaire consiste à ne prendre en compte aucune autre considération que des considérations d'humanité.

Ces mêmes dilemmes et contradictions entre le maintien de la paix et la protection des populations ont marqué les réponses de la communauté internationale face au génocide du Rwanda.

En 1994, un génocide a été commis au Rwanda devant les forces de maintien de la paix des Nations Unies. La réaction du Conseil de sécurité des Nations unies et des pays membres fut de diminuer le nombre de soldats des Nations unies et surtout d'éviter jusqu'à la fin du mois de juin 1994 l'emploi du mot "génocide" pour le remplacer par le terme de "crise humanitaire", moins effrayant pour l'opinion publique et moins contraignant sur le plan juridique. Ce point est extrêmement important car il montre que la gestion politique et militaire du génocide par l'ONU et les pays membres a été l'escamotage. Pour les organisations humanitaires comme MSF qui sont restés à Kigali pendant toute la durée du génocide, cela montre les limites de l'engagement réel de l'ONU et des Etats membres dans le domaine humanitaire malgré les discours et les petites phrases qui dans les mandats des forces internationales font référence à la protection des populations ou des secours. Nous nous sommes battus pour faire reconnaître cette qualification de génocide par l'ONU et pour faire admettre qu'un génocide mérite autre chose que le retrait de la force du maintien de la paix des Nations unies. Mais dans ce domaine l'ONU joue souvent un rôle de bouc émissaire institutionnel parfait pour les Etats, qui justifient tous de n'avoir rien pu faire parce que les autres Etats ne voulaient pas agir. La France a raison de dire qu'elle fut le seul pays volontaire à l'époque pour une intervention au Rwanda. Mais l'opération Turquoise menée dans un but humanitaire manifeste, ne démentait pas la persistance d'une logique d'intervention des Etats calquée sur l'existence de leurs zones d'influence.

Pour s'en convaincre il faut rappeler la façon dont ont été traités les réfugiés rwandais dans les camps à l'est du Zaïre.

Ces camps, créés par l'exode de la population encadrée par l'ancienne armée rwandaise et l'administration coupable du génocide n'étaient pas des camps de réfugiés comme les autres. Le Secrétaire général de l'ONU et les organisations humanitaires comme MSF ont demandé qu'une force de maintien de la paix soit déployée dans ces camps et procède à la séparation des réfugiés génocidaires du reste de la population. Pendant deux ans les soldats de l'Onu sont restés déployés au Rwanda et rien n'a été fait par la communauté internationale pour répondre à l'intenable situation des camps, malgré la violence et les exactions dont les réfugiés étaient victimes. Et surtout, malgré la menace que ces activités faisaient peser sur la sécurité régionale et particulièrement sur celle du Rwanda. Cette inaction de la communauté internationale pendant deux ans a conduit à l'attaque par l'armée rwandaise de ces camps de réfugiés, à des massacres et à la mort d'environ 250 000 réfugiés.

Cette attaque a eu lieu en octobre 1996. Mais il faudra attendre la mort de Laurent-Désiré Kabila en janvier 2001, pour que tout le monde reconnaisse enfin publiquement la mort de ces 250 000 personnes. Je peux personnellement témoigner que pendant plus de six mois après l'attaque des camps, MSF et d'autres organisations humanitaires ont tenté de porter secours à ces réfugiés et tenté de retrouver leur trace. Quand nous avons exprimé notre inquiétude sur le sort de ces réfugiés auprès de divers gouvernements, nous avons été publiquement accusés de mentir à leur sujet. La version restée officielle dans les chancelleries et à l'ONU, jusqu'à la mort de Laurent-Désiré Kabila, était que tous les réfugiés étaient rentrés au Rwanda.

Le récit de ces histoires anciennes et déprimantes est nécessaire pour comprendre dans quel contexte réel et non imaginaire on se situe quand on parle de la complémentarité entre les militaires et les humanitaires sur les terrains de crise. Ce type de retour sur les expériences du passé est essentiel pour comprendre l'intérêt de séparer les rôles des différents acteurs politiques, militaires et humanitaires de la communauté internationale..

Il serait évidemment plus simple sur le papier, tellement plus rassurant et efficace que la communauté internationale et les Etats puissent gérer et déployer les légions militaires et humanitaires, qu'ils puissent aligner toutes les forces du Bien, coalisées contre les forces du Mal. Cette démarche souffre d'un défaut majeur, elle suppose qu'il n'y ait aucune tension entre la politique et l'humanitaire. Derrière l'illusion de l'efficacité, cette attitude enferme donc les organisations humanitaires dans une soumission par rapport aux considérations et logiques politiques et militaires.

Placer les humanitaires et les militaires dans le rôle d'acteurs humanitaires indifférenciés c'est prendre le risque de créer un faux débat qui permette aux responsables politiques de rester dans l'ombre. Ce débat-là se finit souvent en affrontement stérile et ne rend finalement service à personne, ni aux politiques, ni aux militaires, ni aux humanitaires et surtout pas aux victimes.

Pour sortir des malentendus il est parfois important de rappeler que les organisations humanitaires comme MSF ont dans plusieurs situations demandé des interventions de la communauté internationale incluant l'usage de la force. Les organisations humanitaires sont mieux placées que d'autres pour savoir que l'envoi de convois de secours ne permet pas de s'opposer à des crimes de masse. C'est pour cela qu'elles ont critiqué le choix de la communauté internationale de confier des missions humanitaires plutôt que militaires, aux forces armées internationales confrontées à la purification ethnique ou au génocide.

C'est dans ce contexte qu'il faut comprendre les critiques et demandes de clarification par les organisations humanitaires du concept français d'opérations civilo-militaires.

2- Le vrai faux débat des opérations civilo-militaires.

Le concept français d'opérations civilo-militaires a soulevé un certain nombre de critiques et d'inquiétudes de la part des organisations humanitaires soucieuses de ne pas ajouter à la confusion existante entre les actions militaires et humanitaires.

Encore une fois, il faut rappeler que les opérations humanitaires entreprises par les militaires en période de paix ne posent aucun problème juridique ni opérationnel pour les organisations humanitaires. Mais dès l'instant où ces actions se situent en période de conflit, il faut s'interroger sur le statut, combattant ou pas, des forces armées concernées avant de pouvoir se prononcer sur la nature de leurs activités humanitaires. Il faut donc toujours distinguer des opérations qui se situent en temps de paix ou en temps de guerre.

Or même si les choses semblent simple sur le papier, la réalité se caractérise par des glissements inévitable liés à l'instabilité du contexte de telles interventions.

Quid alors du statut d'une force de maintien de la paix qui recourt à la force dans le cadre de la légitime défense ou pour imposer le respect de son mandat ?

Quid d'une situation de maintien de la paix qui glisse vers des épisodes violents ? Et quid de la période qui suit juste une phase offensive où l'existence d'un cessez-le-feu ne garantit pas l'arrêt définitif des hostilités ?

L'organisation et la gestion des camps de réfugiés par l'OTAN pendant la guerre du Kosovo constituait un choix politique contestable passé la phase d'urgence. Certes, la déportation des milliers de civils par l'armée serbe était une tactique militaire destinée à déstabiliser les forces de l'OTAN. Il était donc normal que l'OTAN prenne les premières décisions relatives à cet exode. Mais la militarisation des camps et des secours comportait par la suite le risque de faire perdre leur statut de personnes protégées à ces civils et d'exposer les camps situés sur la frontière à des attaques militaires. La contribution logistique des forces armées est importante mais elle n'est pas le seul critère à considérer dans de telles situations. Dans le contexte du Kosovo, la composante humanitaire de l'action de l'OTAN pourrait aussi être interprétée tout à la fois comme une opération de relation publique de l'Alliance vis-à-vis des médias et des opinions publiques et comme une opération tactique de contrôle des populations. Cette interprétation pourrait être soutenue par le fait que dans le même temps, les pays membres de l'Alliance refusaient de financer l'action du Haut commissariat aux réfugiés vis-à-vis de ces populations. Dans le cas du

Kosovo, nul ne peut prédire le sort de ces populations si l'offensive terrestre avait eu lieu ou si le conflit s'était enlisé dans le temps. Enfin, quand on parle de l'importance de la logistique militaire face aux sociétés en crise, on risque d'amalgamer plusieurs composantes de l'action militaire qui selon les cas, se transformeront en atouts ou en faiblesses. La première de ces caractéristiques concerne la capacité de sécurisation que peuvent déployer les militaires dans un environnement instable comme c'était le cas notamment en Albanie ou en Somalie. Mais on a vu également que la contrainte de protection de la sécurité des militaires internationaux peut se retourner aux dépens de la protection de la population locale. Concernant les capacités logistiques des forces armées, il faut aussi rappeler que cette logistique peut parfois compliquer l'action des organisations humanitaire notamment en saturant les capacités de transport aérien comme se fut le cas sur l'aéroport de Tirana en Albanie, ou en fragilisant l'environnement humain. Au Cambodge et au Rwanda, le déploiement de contingents internationaux dans des sociétés fragilisées par la guerre et les difficultés économiques, a posé des problèmes réels notamment au regard des trafics, de la corruption et de la prostitution. Des mesures très strictes ont d'ailleurs été prises avec succès pour limiter ces problèmes lors de l'opération de l'ONU au Timor.

Il faut également mentionner un dernier point qui limite l'efficacité des militaires dans le domaine humanitaire. Il s'agit de l'incapacité des militaires qui font de l'humanitaire à rester opérationnels si le conflit éclate. C'est évident pour les militaires mais c'est une surprise pour les civils. Surtout si on a mis en avant la mission humanitaire des forces armées. Je voudrais prendre un exemple pour illustrer ce point. Au moment de l'attaque sur l'enclave de Srebrenica, il y avait une équipe chirurgicale de MSF qui travaillait à l'hôpital et deux équipes médico-chirurgicales néerlandaises pour le contingent néerlandais de la FORPRONU. L'attaque sur l'enclave a duré six jours avec des bombardement extrêmement intensifs qui ont fait énormément de blessés, puisque toute la population civile avait reflué sur la ville. Quand l'équipe chirurgicale de MSF a demandé de l'aide à l'équipe médicale hollandaise, celle-ci a répondu qu'elle ne pouvait prêter aucun médicament ni médecin car elle était en état d'alerte et devait garder le tout disponible pour son contingent. Dès que Srebrenica est tombée, le 11 juillet au soir, elle a mis ses équipes à disposition des civils.

Je crois que cet exemple montre bien à quel point il est important d'aborder les relations entre les militaires et les humanitaires avec des points de repères clairs, en refusant la confusion démagogique des fonctions et en affirmant que l'existence d'une situation de conflit reste le critère essentiel qui permet de définir et de clarifier les rôles et les complémentarités possibles.

Le concept français d'action civilo-militaire a fait l'objet de clarifications écrites et il semble désormais acquis que ces actions ont pour cadre des situations de stabilisation et de reconstruction post-conflit. Il s'agit effectivement d'un vaste champ d'action dans lequel les organisations humanitaires d'urgence ne sont plus des acteurs essentiels. La reconstruction d'un pays nécessite en effet la coopération et le soutien politique et économique des autres Etats.

Dans de telles situations les militaires sont certainement des acteurs clés ès missions de reconstruction.

Les militaires ont certainement un rôle important à jouer pour accompagner les moments les plus critiques de ces périodes de transition, notamment au travers de missions de sécurisation ou de remise en route d'infrastructures essentielles à la vie économique et civile. Mais ces missions ne sont pas des tâches uniquement techniques. Elles doivent s'adosser au cadre politique national ou international de la société concernée. La participation de militaires internationaux à la réhabilitation des infrastructures économiques vitales d'un pays suppose la capacité de vérifier et d'éviter que cette réhabilitation ne bénéficie à une structure économique mafieuse, par exemple. L'exemple du Kosovo a montré que les actions civilo-militaires de stabilisation ou de reconstruction nécessitent l'existence d'un cadre politique international.

La clarification du concept d'action civilo-militaire en période post-conflit renvoie par contraste au flou doctrinal qui continue d'entourer les actions militaro-humanitaires entreprises en situation de conflit dans un cadre national, régional ou dans le cadre de l'ONU.

Après 10 années d'expériences dans ce domaine, force est de constater que peu d'efforts ont été faits au niveau national et international pour clarifier la portée du concept de protection militaire des populations en danger ou de protection militaire d'enclaves et de zones dites "de sécurité". Au cours de ces années, les organisations humanitaires ont mis en évidence le déficit de sécurité et de protection

des populations. La réponse à cette question ne se trouve pas dans des actions de secours médiatisées et militarisées telles que celles que l'on a connues jusqu'à aujourd'hui. Chaque pays en a bien conscience qui en profite pour critiquer l'action de l'ONU sans présenter pour autant de doctrine nationale de remplacement.

Les conclusions du rapport Brahimi sur le fonctionnement des opérations de maintien de la paix de l'ONU mettent en lumière les multiples dysfonctionnements et carences du département des opérations de la paix des Nations unies. Mais surtout, il pointe le fait que la protection des populations n'est pas en l'état une mission qui puisse se traduire en terme d'objectifs et d'actions militaires. L'absence de doctrine militaire concernant la protection des populations est d'autant plus grave que chacun s'accorde à reconnaître que les populations sont devenues les principales cibles et victimes des conflits en cours.

Les fonctions que la France occupe, à la tête du département des opérations de maintien de la paix des Nations unies, et l'expérience qu'elle a accumulé dans ce domaine devraient la conduire à ouvrir ce vrai débat.